

Tesis de maestría sobre historia económica de Chiapas y fuentes de archivo, por Rocío Ortiz Herrera

Tesis de maestría: Estado, ayuntamientos y centralización fiscal en Chiapas, 1880-1915

Autor: Miguel Ángel Sánchez Rafael

Directores de tesis: Rocío Ortiz Herrera (UNICACH), José Antonio Serrano Ortega (COLMICH)

El trabajo de Sánchez Rafael fue elaborado durante su adscripción como estudiante de la Maestría en Historia que comparten la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), y que se encuentra inscrita en el padrón de posgrados de calidad del CONACYT.

En cierta forma, el escrito de Sánchez Rafael es la continuación de la tesis de licenciatura que realizó en la UNICACH; la diferencia entre ambos trabajos consiste en que para el nivel licenciatura sólo abordó una fase del Porfiriato (1877-1893), por lo que no pudo responder satisfactoriamente a la pregunta de investigación que se había planteado: ¿Por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron a la reducción de sus atribuciones fiscales? Con la tesis de maestría extendió sus indagaciones hasta 1915, y al hacerlo identificó mejor las posibles respuestas a su pregunta, y también halló una justificación del periodo de estudio que responde a criterios de la historia fiscal: una reforma fiscal y administrativa municipal que se llevó a cabo en tres momentos. Los dos primeros pasos de esta reforma obedecieron a los intereses del Porfiriato por modernizar la administración pública, particularmente lo referente al asunto fiscal en los municipios. El último de ellos se dio en 1915, y básicamente siguió los planteamientos revolucionarios contenidos tanto en el Plan de San Luis como en las propuestas que había elaborado Emiliano Zapata, y que en síntesis abogaban por fortalecer las finanzas municipales mediante la rehabilitación, o en su caso la implementación, de los planes de arbitrios municipales. A continuación resumimos la reforma antes mencionada.

El primer paso de la reforma se dio en 1881, y perseguía la homologación de las tasas de los impuestos en la esfera municipal, y la desaparición de los planes de arbitrio y su sustitución por un Plan General de Arbitrios. Algunas de las razones por las que se realizó esta sustitución fueron a) porque los planes de arbitrios otorgaban, al margen de la Constitución, ciertas facultades impositivas a los ediles y b) porque cada ayuntamiento de los 132 municipios

que había entonces gravaba los productos con tasas tan variadas que terminaban por afectar a los consumidores y a los comerciantes.

El segundo paso tuvo lugar en 1892; en este momento aunque la reforma fue más severa, también llegó acompañada de medidas compensatorias. La parte que afectó a los municipios consistió en que a) los ayuntamientos perdieron las alcabalas, puesto que abrogaron en 1892, b) el impuesto por destilación de aguardiente, uno de los más rentables para los municipios, pasó a formar parte del patrimonio fiscal del estado y de la federación, c) el Plan General de Arbitrios fue suprimido y en su lugar se estableció la Ley de rentas municipales (en cuyo diseño sólo el Congreso local participaba), que soterró definitivamente la posibilidad de que los ayuntamientos chiapanecos legislaran en materia de impuestos.

Para compensar las pérdidas de los ayuntamientos el ejecutivo estatal a) sustituyó las alcabalas con el impuesto de fincas urbanas, que en algunos casos fue más redituable que las mismas alcabalas; b) autorizó que los ayuntamientos pudieran realizar contratos con particulares a fin de que éstos invirtieran su capital en las obras públicas de mayor interés (agua potable, iluminación eléctrica, construcción de mercados, tubería de desagüe), bajo el entendido de que si la municipalidad no lograba saldar la deuda adquirida, el gobierno estatal asumiría la deuda; y c) a medida que la Hacienda estatal logró superar sus momentos de crisis y alcanzar cierta estabilidad (en la década de 1890), subvencionó con cierta regularidad las corporaciones edilicias, o en su defecto cedió temporalmente el cobro de algunos impuestos estatales a los municipios a fin de que con el producto obtenido atendieran las necesidades más urgentes. No obstante, la gran mayoría de los ayuntamientos no experimentaron efectos favorables con estas medidas, como sí sucedió en las cabeceras municipales más importantes: Comitán, San Cristóbal, Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Tonalá y Tapachula.

Por último, en 1915, después de que Venustiano Carranza declarara el “municipio libre”, los legisladores estatales hicieron lo propio para Chiapas. Y de igual forma que en el plano nacional, el Congreso local restituyó –con bastantes limitaciones– algunas atribuciones fiscales a los ayuntamientos, entre ellas la de diseñar planes de arbitrio. Pero eso no alivió la insolvencia de la mayoría de los municipios, y dadas las circunstancias políticas (asonadas contrarrevolucionarias o movimientos que apoyaban la Revolución), sus finanzas entraron en crisis, junto con las estatales, que habían empezado a decaer desde 1911. La caída de los ingresos del estado (en el lapso 1912-1921) provocó que el ejecutivo dejara de apuntalar las finanzas municipales, como lo había hecho hasta 1912. Por ese motivo, a partir de 1915 los

ayuntamientos restablecieron, al margen de la ley, las alcabalas; al hacerlo se apoyaron, primero, en la Ley del municipio libre, y después hallaron otra justificación cuando Carranza ordenó que los municipios se hicieran nuevamente cargo de la instrucción de primeras letras.

Con respecto a la pregunta de investigación acerca de por qué los ayuntamientos chiapanecos no se opusieron a la reducción de sus atribuciones fiscales, el autor de la tesis nos presenta cuatro respuestas. Sin detenerse a analizar la idea de que durante el Porfiriato los gobiernos locales, de acuerdo con las directrices marcadas desde el centro del país, tenían control total de sus instituciones –entre ellas los ayuntamientos– (un punto de vista sobradamente difundido y ahora superado por la historiografía reciente), Sánchez Rafael nos ofrece otras respuestas que revelan que por sí sola la reforma administrativa y fiscal sobre los municipios no podría provocar su rechazo o su éxito, puesto que sobre la base de los gobierno estatales –los ayuntamientos– se han movido intereses particulares, y además el peso de las realidades socioeconómicas de los municipios desempeñan un papel relevante en la configuración de sus finanzas.

Grosso modo, las respuestas refieren que 1) los ayuntamientos no se opusieron porque la reforma fiscal y administrativa no cobró mucho sentido en aquellas jurisdicciones que no tenían una dinámica productiva o comercial que permitiera hacerlas efectivas; es decir, en la mayoría de los municipios de Chiapas. Para sostener esta primera respuesta muestra cuál era la situación de las tesorerías de esa mayoría, durante los años 1908 a 1913. Resalta que hubo una diferencia importante entre las cabeceras de departamento y el resto de municipios que no lo fueron; y también deja ver que entre las mismas cabeceras de departamento hubo diferencias de peso con respecto a sus ingresos anuales. Debido a la falta de documentos que le permitieran dibujar la lógica comercial dentro de los municipios, en los cortes de caja municipales encontró los productos, actividades o asuntos que estuvieron gravados a favor de los mismos, entre ellos los ingresos por concepto de pisos en las plazas o mercados públicos, mismos que le sirvieron de termómetros para inferir la importancia del comercio municipal.

En la segunda respuesta señala que en el caso de los municipios más importantes (cuyas tesorerías tenían mucho que perder si se les quitaba el cobro de alcabalas, de aguardiente y si se les constreñía a una Ley de Rentas Municipales impuesta por el Congreso local), los ayuntamientos no se opusieron al centralismo fiscal porque al tiempo que la reforma les quitó atribuciones, se estableció el impuesto a las fincas urbanas, que ayudó a fortalecer sus ingresos anuales.

En la respuesta tres explica que para la década de 1890 los ingresos de la Tesorería General se encontraban en mejores condiciones, con respecto a los primeros años del Porfiriato, y que esto permitió al ejecutivo estatal hacer frente a las posibles emergencias municipales que ocasionaría la reforma fiscal; al mismo tiempo, y con el propósito de que los ayuntamientos pudieran realizar sus funciones y atender mejor las necesidades materiales de sus jurisdicciones, el ejecutivo autorizó que desde la propia Tesorería General se apoyara a las municipalidades.

En la última respuesta explica que en varios casos los ayuntamientos estuvieron integrados por personas sin demasiado interés por remediar la problemática de la municipalidad, y que en muchos casos esas personas recurrieron a instituciones no formales con el propósito de obtener beneficios a nivel personal (corrupción, peculado, abuso de autoridad). A esta situación se sumaba el hecho de que la reforma fiscal no cuestionó dichas instituciones ni buscó acotarlas. En ese contexto, era probable que los ediles no se propusieran defender las facultades fiscales que les confería la ley, puesto que la reforma no representaba un atentado para sus intereses personales.

INFORME SOBRE LAS FUENTES DOCUMENTALES

El Archivo Histórico de Chiapas (AHCH), que forma parte del Centro Universitario de Información y Documentación (CUID) de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, guarda documentos históricos, una amplia colección de semanarios y periódicos, y algunos fondos bibliográficos. Para efectos de este informe me referiré únicamente al fondo documental de la Secretaría General de Gobierno, particularmente a una de las ocho secciones: Hacienda; el resto de ellas son Instrucción Pública, Guerra, Beneficencia, Justicia, Gobernación, Fomento y Estadística. Estas tres últimas también resultan interesantes en tanto fuentes documentales, puesto que la información que contienen hace referencia a algunos aspectos económicos del estado, sin embargo por hallarse en proceso de restauración no ha sido posible indagar con mayor detalle su contenido. Esta será una tarea para otra ocasión.

La sección de Hacienda abarca desde 1908 hasta 1922 y contiene alrededor de 140 libros. Aunque cabe decir que para algunos años se ha rescatado una cantidad reducida de libros (1913 y 1914), y para otros más (1915, 1916) no existe ninguno.

Esta sección (junto con la de Fomento, Gobernación y Estadística) sirve para reconstruir procesos de la Hacienda estatal, y realizar algunas descripciones de las finanzas de los municipios. Su contenido permite identificar no sólo los ingresos y egresos del estado (o de los municipios, aunque con intermitencias), sino también la situación por la que atravesaban los diversos impuestos, especialmente el de patente, giros mercantiles, capitación, fomento a la instrucción pública y fincas rústicas. También puede inferirse, a partir de quejas y solicitudes a la Secretaría de Gobernación (mismas que solían enviarse al tesorero general), el status del comercio en la entidad, por lo menos las versiones del contribuyente y del Estado chiapaneco.

Por último, una lectura detenida de esta sección nos permitirá conocer algunas de las razones por las que la Hacienda estatal registró un aumento de caudales en el periodo 1890-1911, así como ahondar en la causa de su desplome a partir de 1911; luego los intentos de recuperación en 1920 y 1921. Para tener un panorama más amplio y claro del proceso de ascenso y caída de las finanzas del estado habría que revisar también las otras tres secciones mencionadas: Fomento, Gobernación y Estadística.